

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. Juni 2025

656. Agglomerationsprogramm Obersee 5. Generation (Zustimmung und Ermächtigung zur Einreichung beim Bund)

1. Ausgangslage

Die Kantone St. Gallen, Schwyz und Zürich bilden zusammen mit den betroffenen Gemeinden den Verein Agglo Obersee und damit die Trägerschaft für das Agglomerationsprogramm Obersee. Der Kanton Zürich trat dem Verein Obersee mit Beschluss des Regierungsrates vom 24. Juni 2009 (RRB Nr. 1026/2009) bei. Die Federführung für die Erarbeitung des Agglomerationsprogramms liegt beim Kanton St. Gallen.

Das Agglomerationsprogramm Obersee umfasst die Gemeinden Bubikon, Dürnten, Rüti, Wald, Hombrechtikon und Richterswil im Kanton Zürich, Rapperswil-Jona, Eschenbach, Schmerikon und Uznach im Kanton St. Gallen sowie Altendorf, Feusisberg, Freienbach, Lachen, Reichenburg, Schübelbach, Tuggen, Wangen, Galgenen und Wollerau im Kanton Schwyz. Die Gemeinden Bubikon, Dürnten, Wald und Rüti liegen im Gebiet der Region Zürcher Oberland und damit auch im Perimeter des Agglomerationsprogramms Zürcher Oberland. Ihre Massnahmen werden über das Agglomerationsprogramm Obersee dem Bund zur Mitfinanzierung beantragt.

Es wurden bisher vier Generationen des Agglomerationsprogramms Obersee erstellt. Der Regierungsrat hat diesen jeweils zugestimmt und für die Einreichung durch den federführenden Kanton St. Gallen freigegeben (1. Generation 2007: RRB Nr. 1910/2007, 2. Generation 2012: RRB Nr. 538/2012, 3. Generation 2016: RRB Nr. 1158/2016, 4. Generation 2021: RRB Nr. 572/2021). Gemäss den Vorgaben des Bundes ist bis 30. Juni 2025 die 5. Generation des Agglomerationsprogramms einzureichen.

Zweck und Grundlagen der Agglomerationsprogramme

Agglomerationsprogramme sind längerfristig ausgelegte Planungen (Horizont 2040) zur Abstimmung in den Bereichen Verkehr, Siedlung sowie Landschaft und Umwelt. Sie sind Voraussetzung für die Mitfinanzierung von Infrastrukturvorhaben durch den Bund. Der Bund leistet Beiträge an Verkehrsinfrastrukturen des Strassen- und Schienenverkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs, soweit sie zu einem effizienteren und nachhaltigeren Gesamtverkehrssystem führen und eine Finanzierung durch andere Bundesmittel ausgeschlossen ist (Art. 17a Abs. 1 und 2

Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer und weiterer für den Strassen- und Luftverkehr zweckgebundener Mittel [SR 725.116.2]).

Mit Bundesbeschluss vom 30. September 2016 schufen die eidgenössischen Räte den unbefristeten Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds. Mit dem gleichzeitigen Erlass des Bundesgesetzes vom 30. September 2016 über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr (SR 725.13) wurde das Infrastrukturfondsgesetz vom 6. Oktober 2006 aufgehoben und die Finanzierung des Programms Agglomerationsverkehr zeitlich unbefristet gesichert.

Der Bund gibt mit seinen Richtlinien Programm Agglomerationsverkehr vom 1. Februar 2023 die Anforderungen an die Erarbeitung, Prüfung und Umsetzung der Agglomerationsprogramme vor. Als Grundanforderungen gelten: der Einbezug der betroffenen Gebietskörperschaften und der Bevölkerung, die Existenz einer ausgewiesenen Trägerschaft, das Agglomerationsprogramm als Ergebnis einer stimmigen Gesamtplanung (bestehend aus Ist- und Trendanalysen, Zukunftsbild, Handlungsbedarf, Teilstrategien und priorisierten Massnahmen), die Kohärenz über die verschiedenen Generationen hinweg sowie eine koordinierte Umsetzung.

Die Massnahmen des Agglomerationsprogramms sind nach unterschiedlicher Priorität geordnet: A-Massnahmen sind vom Bund grundsätzlich mitfinanzierbare Massnahmen mit hoher erwarteter Wirkung und fortgeschrittenem Planungsstand. Art. 18 der Verordnung des UVEK über das Programm Agglomerationsverkehr (SR 725.116.214) regelt die Fristen, innerhalb deren die Ausführung von als A-Massnahmen bezeichneten Bauvorhaben spätestens begonnen werden muss: Für Vorhaben der 4. Generation Ende März 2029 und für Vorhaben der 5. Generation voraussichtlich Ende März 2033. Als B-Massnahmen gelten Massnahmen, die erst mittelfristig bau- und finanzreif sein werden oder deren Kosten-Nutzen-Verhältnis bis zur nächsten Beurteilung verbessert werden kann. C-Massnahmen weisen entweder ein ungenügendes Kosten-Nutzen-Verhältnis oder einen ungenügenden Planungsstand auf, sodass eine eingehendere Überprüfung der Wirkung gar nicht möglich ist. Sie bedürfen weiterer Abklärungen und Konkretisierungen. Eigenleistungen sind Massnahmen, die bei der Wirksamkeitsbeurteilung der Agglomerationsprogramme zwar berücksichtigt werden, für die jedoch keine Mitfinanzierung durch den Bund beantragt werden kann. Dazu zählen Massnahmen in den Bereichen Siedlung sowie Landschaft und Umwelt und kleinere Massnahmen im Bereich Verkehr. Die Trägerschaften haben die Umsetzung dieser Massnahmen dennoch sicherzustellen, da sie für die Gesamtwirkung der Agglomerationsprogramme von Bedeutung sind und damit in der Beurteilung des Bundes mitberücksichtigt werden.

Die Agglomerationsprogramme werden in «Generationen» erarbeitet und dabei weiterentwickelt: 2007 wurde die 1. Generation an den Bund eingereicht, 2012 die 2., 2016 die 3. und 2021 die 4. Die Einreichung der 5. Generation erfolgt im Juni 2025. Nach Einreichung prüft der Bund die Programme und legt für die anerkannten A-Massnahmen die Höhe des Bundesbeitrags fest. Der Beitragssatz liegt zwischen 30% und 50% der anrechenbaren Kosten je Massnahme. Nach Beschluss der eidgenössischen Räte wird die Leistungsvereinbarung zwischen Bund und Trägerschaft abgeschlossen. Danach beginnt die Umsetzungsfrist. Der Umsetzungsstand der Vorgängergenerationen beeinflusst massgeblich die Höhe des Bundesbeitrags der nächstfolgenden Generationen.

Für jedes Agglomerationsprogramm ist eine Trägerschaft vorzusehen, in deren Verantwortung einerseits die Erarbeitung des Programms, andererseits die Koordination der Umsetzung liegt. Dabei hat die Trägerschaft gegenüber dem Bund den Nachweis zu erbringen, dass die zuständigen Organe aller beteiligten Gemeinwesen dem Agglomerationsprogramm zugestimmt und sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Umsetzung des Agglomerationsprogramms verpflichtet haben.

2. Bisherige Agglomerationsprogramme Obersee

Agglomerationsprogramm Obersee 1. Generation

Das Agglomerationsprogramm bezweckte, mit einem planerischen Brückenschlag über den Seedamm die Randlage der Region innerhalb der drei beteiligten Kantone St. Gallen, Schwyz und Zürich zu überwinden. In seinem Prüfbericht anerkannte das Bundesamt für Raumentwicklung den städtebaulichen Gestaltungswillen in allen Agglomerationsteilen mit Zentrums-, Bahnhofsumfeld- und Quartieraufwertungen als Stärke des Programms. Damit konnten positive Wirkungen im Städtebau, bei der Lebensqualität, im Langsamverkehr, beim Abbau von Trennwirkungen von Verkehrsinfrastrukturen im Siedlungsbereich sowie in der Verkehrssicherheit erzielt werden.

Agglomerationsprogramm Obersee 2. Generation

Das Agglomerationsprogramm knüpft in der 2. Generation mit dem Zukunftsbild an die 1. Generation an. Das Zukunftsbild enthält mit dem Obersee und dem Seedamm die strukturgebenden und zugleich verbindenden Elemente des Hauptzentrums Rapperswil-Jona–Freienbach (Pfäffikon). Die Siedlungsentwicklung soll innerhalb der bestehenden Siedlungsgebiete erfolgen. Mit Siedlungsbegrenzungslinien soll der Siedlungsraum vom unbebauten Gebiet getrennt werden. Die Ortszentren sollen über Strassenraumgestaltungen revitalisiert werden. Angestrebt wird eine angemessene Siedlungsdichte bei guter Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr (öV). Im Bereich Verkehr soll das Bus-

angebot ausgebaut und die Busse im Verkehrsnetz priorisiert werden. Die Umsteigeknoten sollen aufgewertet werden. Das Bahnangebot soll in der Angebotssystematik (Merkbarkeit) verbessert werden. Auf eine Kapazitätserhöhung für den motorisierten Individualverkehr auf dem Seedamm soll verzichtet werden. Die Ortskerne sollen entlastet und die Autobahnanschlüsse verbessert werden. Im Langsamverkehr soll ein zusammenhängendes Langsamverkehrsnetz entstehen und Abstellanlagen ausgebaut werden. Im Bereich Landschaft werden Gebiete für Natur, Erholung und Kulturlandschaft bezeichnet und für die Sicherstellung von deren Funktion geeignete Massnahmen abgeleitet.

Agglomerationsprogramm Obersee 3. Generation

Mit der 3. Generation wurden die Inhalte des Agglomerationsprogramms der 2. Generation weiterentwickelt und vertieft. Im Bereich Verkehr wurden Unfallschwerpunkte und Unfallhäufungsstellen untersucht und Massnahmen zur Behebung der Schwachstellen entwickelt. Für den Fuss- und Veloverkehr wurden ebenfalls die Schwachstellen analysiert und Massnahmen zur Behebung erstellt. Für die Stadtbahn Obersee wurde ein Angebotskonzept für die Eingabe im Rahmen des Ausbaus schritt 2030 des Strategischen Entwicklungsprogramms (STEP) erarbeitet.

Die Abstimmung von Siedlung und Verkehr erfolgt allgemein im Einklang mit der Revision der kantonalen Richtpläne von Schwyz, St. Gallen und Zürich bezüglich der neuen Vorgaben des Raumplanungsgesetzes.

Agglomerationsprogramm Obersee 4. Generation

Mit dem Agglomerationsprogramm der 4. Generation werden die Inhalte des Agglomerationsprogramms der 3. Generation weiterentwickelt und vertieft. Es wird insbesondere auf die Hinweise des Bundes aus dem Prüfbericht zur 3. Generation reagiert und identifizierte Lücken im Programm behoben. So wurde u. a. das Zukunftsbild stellenweise überarbeitet und die Teilstrategien konkretisiert. Erstmals wurden auch die Themen Freiraum, Siedlungsklima und Siedlungsqualität mit aufgenommen. Die siedlungsverträgliche Umgestaltung von Strassenräumen wurde unter diesen Gesichtspunkten eingebettet. Die Siedlungsentwicklung nach innen mit Augenmerk auf Verdichtung und Entwicklungsschwerpunkte wurde auf der Grundlage aller genehmigten kantonalen Richtpläne weiter konkretisiert. Im Bahnverkehr werden deutliche Angebotsverbesserungen dank dem STEP-Ausbaus schritt 2035 erreicht. Das Busangebot wird darauf abgestimmt. Weiter sollen verschiedene Bahnhöfe in Bezug auf Nutzerfreundlichkeit, Aufenthaltsqualität und multimodale Angebote aufgewertet werden. Die grossen regionalen Bahnhöfe werden zu multimodalen Drehscheiben ausgebaut.

3. Agglomerationsprogramm Obersee 5. Generation

Das Agglomerationsprogramm wurde in der vorliegenden 5. Generation nicht grundlegend verändert, sondern es baut auf den vier früheren Generationen auf und stellt eine gezielte Weiterentwicklung dar. Unter anderem wurden folgende thematische Schwerpunkte gewählt: Siedlungsentwicklung nach innen, Verkehrsdrehscheiben, Verbesserung öV und Dekarbonisierung Busflotte sowie Stärkung Fuss- und Veloverkehr.

Kostenrelevant sind die A-Massnahmen im Bereich Verkehr, die im Zeitraum 2028–2032 verwirklicht werden. Dazu kommen die als A-Massnahmen bezeichneten Eigenleistungen, für die zwar keine Bundesgelder beantragt werden, die aber für die Gesamtbeurteilung des Agglomerationsprogramms wichtig sind. Darunter fallen alle Leistungen im Bereich Siedlung und Landschaft sowie kleine Projekte im Bereich Verkehr. Im Rahmen des Agglomerationsprogramms Obersee erfolgen die Planungen in den Bereichen Siedlung, Landschaft und Verkehr über die Kantonsgrenze hinweg aufeinander abgestimmt und unter Einbezug der betroffenen Gemeinden.

Insgesamt umfasst die 5. Generation Massnahmen von 182,5 Mio. Franken. Diese Summe setzt sich zusammen aus den A-Massnahmen (130,7 Mio. Franken) und B-Massnahmen (51,8 Mio. Franken). Über das gesamte Agglomerationsprogramm Obersee betrachtet, investieren die Kantone ungefähr einen Drittel und die Gemeinden ungefähr zwei Drittel der Massnahmenkosten. Hinsichtlich des Investitionsvolumens der A-Massnahmen entfallen auf die Kantonsgebiete St. Gallen 33,7 Mio. Franken, Schwyz 58,2 Mio. Franken und Zürich 38,8 Mio. Franken.

Massnahmen im Kanton Zürich

Das Agglomerationsprogramm Obersee ist mit den Planungen des Kantons, der Regionen Zürcher Oberland, Pfannenstil und Zimmerberg sowie der Gemeinden abgestimmt. Der Fokus der im Kanton Zürich umzusetzenden Verkehrsmassnahmen liegt auf der Optimierung von Ortsdurchfahrten, der Aufwertung von Strassenräumen, Verbesserungen im öV sowie im Fuss- und Veloverkehr. Beim Strassenverkehr sind verschiedene Betriebs- und Gestaltungskonzepte bzw. Strassenraumaufwertungen auf kantonalen Achsen / Ortsdurchfahrten in Hombrechtikon, Rüti und Wald sowie auf kommunalen Achsen in Rüti, Dürnten, Wald, Feldbach und Hombrechtikon vorgesehen. Beim öV liegt der Fokus auf der E-Mobilität. Die Verkehrsbetriebe Zürichsee und Oberland planen die (weitere) Umrüstung ihres Betriebs auf E-Busse im Zürcher Kantonsgebiet der Agglo Obersee und auf St. Galler Kantonsgebiet. Zur Stärkung des Fuss- und Veloverkehrs werden verschiedene kantonale Achsen in Hombrechtikon kurz- und mittelfristig optimiert. Auf dem kommunalen Netz werden spezifische Ergänzungen in Bubikon, Hombrechtikon und Wald umgesetzt. Das Fuss- und Velowegnetz wird auf der kantonalen Route in Richterswil kurzfristig ergänzt.

Folgende A-Massnahmen mit einem Gesamtvolumen von rund 13,2 Mio. Franken liegen im Verantwortungsbereich des Kantons Zürich (Tiefbauamt):

- Betriebs- und Gestaltungskonzept Rütistrasse, Hombrechtikon (1,21 Mio. Franken)
- Strassenraumaufwertung Rapperswilerstrasse, Rüti (4 Mio. Franken)
- Fuss- und Veloverbindung Bergstrasse, Richterswil (3,1 Mio. Franken)
- Veloverbindung Feldbach-/Etzelstrasse, Hombrechtikon (4,87 Mio. Franken)

Aufgrund der angespannten Finanzlage des Kantons Zürich hat der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 28/2025 entschieden, alle Investitionsvorhaben von grösser als 4 Mio. Franken einer Priorisierung zu unterziehen. Es kann derzeit nicht ausgeschlossen werden, dass auch Projekte, die Teil des vorliegenden oder früherer Agglomerationsprogramme sind, wegen fehlender finanzieller Mittel nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt umgesetzt werden können.

Die A-Massnahmen im Verantwortungsbereich der Gemeinden des Kantons Zürich umfassen vornehmlich Fuss- und Veloverbindungen sowie die Aufwertung von Strassenräumen. Ihr Gesamtvolumen beträgt rund 25,6 Mio. Franken.

4. Einreichung des Agglomerationsprogramms der 5. Generation

Gemäss den Vorgaben des Bundes müssen die zuständigen Exekutiven der am Agglomerationsprogramm beteiligten Akteure (Gemeinden, Planungsregionen und Dritte) dem Programm vor der Einreichung zugestimmt haben. Zudem müssen sich alle Massnahmenträger im Rahmen ihrer Zuständigkeiten zur Umsetzung ihrer Massnahmen verpflichtet haben. Dies bedeutet, dass sie ihre Massnahmen bis zur Bau- und Finanzierungsreife vorantreiben, wobei selbstverständlich die Entscheide der gesetzlich zuständigen Entscheidungsträger vorbehalten bleiben. Der Exekutivbeschluss gilt damit als verbindliche Absichtserklärung.

Die Umsetzung der Massnahmen erfolgt auf der Grundlage des jeweils anwendbaren Rechts, namentlich der Strassen- und Eisenbahngesetzgebung. Vorbehalten bleiben die dort vorgesehenen Entscheide der zuständigen Entscheidungsträger (Exekutive, Parlament, Stimmbevölkerung) auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene sowie allfällige Gerichtsentscheide. Die Gemeinden im Perimeter des Agglomerationsprogramms wurden vom Januar bis Februar 2025 eingeladen, ihre Exekutivbeschlüsse zu fassen. Diese liegen vollständig vor.

Mit vorliegendem Beschluss stimmt der Regierungsrat des Kantons Zürich als Mitträger des Agglomerationsprogramms Obersee dem Programm der 5. Generation zu und bekräftigt seine Absicht zur Weiterverfolgung der in seiner Verantwortung liegenden Massnahmen. Der Kanton St. Gallen wird zur Einreichung des Programms an den Bund bis 30. Juni 2025 ermächtigt.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Agglomerationsprogramm Obersee der 5. Generation wird zugestimmt.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, das Programm dem federführenden Kanton St. Gallen zur Einreichung an den Bund bis zum 30. Juni 2025 freizugeben.

III. Die Volkswirtschaftsdirektion wird ermächtigt, die Leistungsvereinbarungen und die Finanzierungsvereinbarungen mit dem Bund abzuschliessen.

IV. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, diesen Beschluss den Gemeinden Richterswil, Rüti, Dürnten, Wald, Hombrechtikon und Bubikon sowie der Planungsregionen Zürcher Oberland, Pfannenstil und Zimmerberg mitzuteilen.

V. Mitteilung an das Bundesamt für Raumentwicklung, 3003 Bern, den Regierungsrat des Kantons St. Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St. Gallen, den Regierungsrat des Kantons Schwyz, Regierungsgebäude, Postfach 1260, 6431 Schwyz, den Verein Agglo Obersee, Geschäftsstelle, Oberseestrasse 10, 8640 Rapperswil, sowie an die Direktion der Justiz und des Innern, die Baudirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli